

S T R A I P S N I A I

ISSN 1392–1681

**LOBIZMAS UŽSIENIO ŠALYSE IR LIETUVOJE:
TEISINIO REGULIAVIMO IR
INSTITUCIONALIZACIJOS PROBLEMOS***ALVIDAS LUKOŠAITIS*

Straipsnyje nagrinėjamas lobizmo teisinis reguliavimas ir institucionalizacija užsienio šalyse ir Lietuvoje. Teisėtas lobizmas vertinamas kaip skaidraus politinio proceso sąlyga ir reikšminga korupcijos prevencijos priemonė¹. Remiantis užsienio šalių lobizmo teisinio reguliavimo patirtimi, bandoma atsakyti į klausimą, kodėl teisėto lobizmo institutas yra neefektyvus arba neveikia Lietuvoje. Pagrindinės tiriamos problemos – teisinio reguliavimo netobulumas, politinės sistemos ir sprendimų priėmimo proceso specifika, sociokultūrinio konteksto bruožai, – kaip veiksniai, apsunkinantys teisėto lobizmo institucionalizaciją. Apibendrinti tyrimo rezultatai leidžia teigti, kad lobizmo institucionalizacija chaotiško pliuralizmo, sektoriaus korporatyvizmo ir mutuojančio klientelizmo sąlygomis yra sudėtingas uždavinys, o sociokultūrinių veiksnių visuma teisės normas paprasčiausiai „atmeta“.

¹ Teisėtas lobizmas šiame straipsnyje suprantamas kaip registruotų lobistų (fizininių ir juridinių asmenų) veikla, neteisėtas lobizmas – kaip neregistruotų lobistų veikla.

Alvidas Lukošaitis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas, Lietuvos Respublikos Seimo Parlamentinių tyrimų departamento direktorius (el. paštas: alvidas.lukosaitis@lrs.lt).

© Alvidas Lukošaitis, 2011

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. balandžio 18 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2011 m. gegužės 18 d.

Ivadas

Europoje teisinis lobizmo reguliavimas daugiau analitikų dėmesio sulaukė tik XX a. aštuntajame dešimtmetyje. Akademinėse studijose dėmesys lobistinės veiklos klausimams ir poreikis juos teisiškai reguliuoti dažniausiai siejamas su kaskart kylančiais politinių partijų ar rinkimų kampanijų finansavimo skandalais, politikų interesų konfliktais, interesų grupių galių politikos procese plėtra. Supranacionalinių organizacijų, pirmiausia, Europos Sąjungos plėtra ir su tuo susiję *europaizacijos* procesai, be abejo, buvo viena svarbiausių priežasčių, paskatinusių teisiškai institucionalizuoto lobizmo „bangą“².

Dėl šių procesų lobistinės veiklos reguliavimas tapo pripažintu ne tik anglosaksų tradicijos (Jungtinės Amerikos Valstijos, Kanada, Jungtinė Karalystė, Australija), bet ir žemyninės Europos teisės institutu. Kita vertus, paradoksas, – nors iš „naujosios“ Europos šalių *europaizacijos* priemonėmis ir buvo reikalaujama priimti teisės normas, garantuojančias skaidrų politikos procesą, pačios „senosios“ Europos šalys aiškiai stokojo sisteminio požiūrio lobizmo teisinio reguliavimo klausimais. Teiginį patvirtina faktai: diskusijos ir bandymai priimti lobizmą reglamentuojančius įstatymus ne kartą žlugo Airijoje, Italijoje, Prancūzijoje ir kitose Europos Sąjungos šalyse; daugeliu atvejų šis klausimas sprendžiamas absoliučiai skirtingai, netgi priešingai, pavyzdžiui, Vokietijoje ir Skandinavijos šalyse³. Tas pats pasakytina ir apie pačią Europos Sąjungą – dėl sisteminio požiūrio stokos ats-

² Wiszowaty M., „Legal Regulation of Lobbying in New Member States of the European Union“, Pleines H. (ed.), *Participation of Civil Society in New Models of Governance*, Bremen: Research Centre for East European Studies, 2006, p. 1–56.

³ Airijos lobistų registracijos įstatymo projektas, <<http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills/bills/2003/6203/default.htm>>, 2010 11 20; Regulation of Lobbyists in Developed Countries. Current Rules and Practices, <<http://www.environment.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/StandardsinPublicLife/PublicationsDocuments/FileDownload,2048,en.pdf>>, 2010 11 15; Lobbying in a Democratic Society (European Code of Conduct of Lobbying), <<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11937.pdf>>, 2010 11; Ronit K., Schneider V., „The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany“, *Parliamentary Affairs*, 1998, 51 (4), p. 561–562.

kirose institucijose lobizmo klausimai reguliuojami nenuosekliai ir nevienodai.

Iš „naujosios“ Europos šalių specialūs lobistinės veiklos įstatymai yra priimti Lietuvoje, Lenkijoje, Vengrijoje, net Gruzijoje ir Makedonijoje (Slovakijoje tokiai iniciatyvai nepritarta; daugelyje kitų posovietinės erdvės šalių, pavyzdžiui, Bulgarijoje, Čekijoje, Serbijoje) šiuo klausimu vyksta aktyvios diskusijos⁴.

Aišku, visiškai kitas klausimas, – ar ir kaip tokie įstatymai veikia? Šiuo atveju galima pažymėti keletą svarbių aplinkybių, turinčių įtakos pasirenkamiems lobizmo teisinio reguliavimo modeliams (režimui). Pirma, teisinį lobizmo reguliavimą turėtume vertinti kaip nuosekliai tęstinį arba laipsnišką (angl. *incremental process*) teisėkūros procesą. Reikia pripažinti, kad daugumoje žemyninės Europos šalių šis procesas nejudą iš vietos. Antra, svarbu pasiekti, kad lobizmo teisinio reguliavimo normos atitiktų objektyviai egzistuojančius kontekstus – kultūrinius, ekonominius, politinius, institucinius ir t. t. Šiuo požiūriu tikslui ir uždaviniams būdingas tam tikras paralelizmas – atitinkamus kontekstus reikia vienu metu ir kurti, ir keisti. Trečia, skaidraus politikos proceso taisyklės modeliuojančios Vidurio ir Rytų Europos šalys turi įveikti didelį (po)sovietinių tradicijų ir „žaidimo taisyklių“ stygių ar inerciją. Žinoma, tai yra papildoma ir reikšminga kliūtis, komplikuojanti su lobizmu susijusių vertybių institucionalizaciją visuomenėje apskritai ir teisinėje sistemoje konkrečiai.

Studijose, analizuojančiose teisinius lobizmo reguliavimo klausimus, ko gero, aktualiausios ir dažniausiai pasikartojančios – tikslų pasiekimo problemos. Plačiai imant, tai siejama su politikos proceso skaidrumo užtikrinimo problemomis, siaurai – tai lobizmo teisinio reguliavimo efektyvumo klausimai. Su skaidrumu siejamas politinio

⁴ Lenkijos lobizmo teisėkūros procese įstatymas, <<http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>>, 2010 11 05; Makedonijos lobizmo įstatymas, <<http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>>, 2010 11 05; Vengrijos lobistinės veiklos įstatymas, <<http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>>, 2010 11 05; McGrath C., „The Development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union“, *Journal of Public Affairs*, 2008, no 8, p. 27.

proceso atvirumas ir politinių sprendimų prieinamumas (galimybės daryti įtaką ar susipažinti) visuomenei; su efektyvumu – teisinio reguliavimo realumo ir priimtų teisės normų validumo arba priimtų teisės aktų įteisinimo klausimai (kitai – siekiama atsakyti, ar realiai veikia priimtas įstatymas)⁵. Kita vertus, ne mažiau svarbus yra lobizmo teisinio reguliavimo integralumo klausimas. Norint jį išsiaiškinti, reikalinga kompleksinė teisėkūros sprendimų analizė – betarpiškai lobizmą, taip pat interesų konfliktus reguliuojančių teisės normų.

Politikos proceso skaidrumo, korupcijos prevencijos, teisinio reguliavimo efektyvumo problemos, kiek yra susijusios su lobizmo institucionalizacija, Lietuvoje beveik netyrinėtos. Šiame straipsnyje apžvelgiama ir tipologizuojama lobizmo teisinio reguliavimo praktika užsienio šalyse, tuo remiantis, ieškoma atsakymo, kodėl nesiseka lobistinę veiklą įteisinti Lietuvoje ir taip sukurti svarbią prevencinę užkardą korupcijai. Kitaip tariant, – tai lobizmo neefektyvaus teisinio reguliavimo priežasčių analizė. Neveikiančio teisėto lobizmo (priklausomas kintamasis) priežastys nustatomos tiriant teisinio reguliavimo spragas, politinės sistemos ypatumus ir sociokultūrinio konteksto tinkamumą lobizmo institucionalizacijai (nepriklausomi kintamieji).

Tyrimas grindžiamas trimis prielaidomis. Pirmą, lobizmo teisinio reguliavimo tobulinimas yra menkai susijęs su politikos proceso realijų analize, todėl yra nenuoseklus, o priimti sprendimai stokoja politinės valios.

Antra, Lietuvos politinės sistemos sąlygota politinio proceso specifika nesudaro lygiaverčių sąlygų interesų grupių veiklai, ir tai yra lobizmo institutucionalizacijai nepalankus veiksnys.

Trečia, sociokultūrinio konteksto bruožai sukuria palankią terpę neviešiesiems, korupciniams metodams, kuriais daroma įtaka politiniams sprendimams, o tai sunkina teisėtą lobistinę veiklą. Apibendrinti tyrimo rezultatai leidžia teigti, kad Lietuvoje įteisinto lobizmo institutas dar netapo reikšminga korupcijos prevencijos priemone.

⁵ Pross A., *Lobbying: Models for Regulation*, OECD, 2007, p. 6.

1. Lobizmo teisinio reguliavimo sprendimai užsienio šalyse: teorinių modelių kontūrai

Analizuojant betarpiškai su lobizmo institutu susijusį teisinį reguliavimą, teisės normų įgyvendinimą praktikoje, be abejo, galima įvardyti kaip aktualiausią ir dažniausiai akademinuose tyrimuose akcentuojamą problemą. O praktiškai sprendžiant tokį uždavinį vienos iš svarbesnių sąlygų būtų: aiškus ir nedviprasmiškas lobizmo, šios veiklos objektų ir subjektų apibrėžimas; prasmingi ir realiai įgyvendinami kriterijai, susiję su veiklos viešinimu visuomenei. Lobistinę veiklą reguliuojančių taisyklių kompleksiskumas turi būti pagrįstas atitinkamomis administracinėmis priemonėmis⁶. Kalbant apie pastarąją sąlygą, taip pat galima paminėti du papildomus, bet ne mažiau svarbius efektyvumo kriterijus.

Lobizmą reguliuojantys teisės aktai turi būti įgyvendinami (administruojami) taip, kad veikiantys legalūs lobistai paklustų teisės normų reikalavimams, o neužsiregistravusių (nelegalių) lobistų paprasčiausiai neliktų. Šį procesą turi skatinti numatytos sankcijos už teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų nevykdymą, o pati veiklos sąlygų ir sankcijų už tvarkos pažeidimus sistema turi būti nuolat analizuojama ir koreguojama.

Iš esmės, trys pagrindiniai veiksniai – susiklostę kultūriniai, ekonominiai, politiniai ir t. t. kontekstai, susiformavusi politinio proceso skaidrumo suvokimo ir užtikrinimo praktika, taip pat visuma konkrečių teisinių priemonių, kuriomis tiesiogiai ar netiesiogiai siekiama institucionalizuoti lobizmą, – ir nulemia lobizmo teisinio reguliavimo mastą (angl. *scope*), turinį ir formas. Viena is atvejais lobizmo reguliavimas apima visus politinės sistemos lygmenis (nuo nacionalinio-centrinio iki lokalinio-vietinio), lobistinės įtakos objektais laikant įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių institucijas, o lobizmą reglamentuojančios teisės normos yra orientuotos ir į lobistinės įtakos objektus (sprendimus ir juos priimančius veikėjus), ir į subjektus (darančius įta-

⁶ Ibidem, p. 11.

ką sprendimams, t. y. lobistus). Kitais atvejais apsiribojama nacionaliniu-centrinu lygmeniu, įstatymų leidžiamąja valdžia (parlamentu) ir išskirtinių prioritetų teikimu įtakos objektams, arba subjektams, teisės normomis atitinkamai apibrėžiant jų veiklą, komunikacijos būdus, interesus deklaravimo taisykles ir profesinės etikos standartus.

Specialūs lobizmą reglamentuojantys įstatymai pasaulinėje, o ir europinėje praktikoje yra greičiau išimtis nei taisyklė. Atskiros tokių įstatymų dalys būna skirtos tam tikriems klausimams, paprastai: 1) lobistinės veiklos sampratai ir apibrėžimui, 2) lobizmo objektams ir subjektams – jie diferencijuojami (tipologizuojami), 3) lobistų teisėms ir pareigoms, 4) lobizmo formoms (veiklos būdams ir metodams), 5) lobistų oficialaus pripažinimo (registro) tvarkai, 6) lobistų veiklos viešumui ir kontrolei bei 7) lobistų elgesio etikos klausimams. Visa tai galima laikyti analizės kriterijais, visų pirma, akcentuojant vienos ar kitos šalies „gerąją praktiką“ bei siekiant tipologizuoti teisinio reguliavimo taisykles, t. y. apibrėžti tipinius modelius.

Atskirų šalių teisinio reguliavimo praktika rodo, kad specialiuose įstatymuose pateikiami lobistinės veiklos ir lobizmo objektų apibrėžimai atsako į labai svarbų klausimą, – koku mastu teisės normos turi būti taikomos. Faktiškai visais atvejais nurodoma, kad lobizmas – tai teisėta ir atlygintina veikla trečiosios šalies interesais ir naudai, siekiant paveikti politinį procesą, viešosios politikos sprendimus ir pan. Šiuo atveju esminis klausimas yra, ar lobistinės veiklos poveikis siejamas išimtinai su parlamentu ir įstatymų leidyba, ar yra platesnis. JAV atvejis leidžia įtikinamai teigti, kad teisiškai reguliuojamas lobizmas turi apimti ne tik įstatymų leidžiamąją valdžią, bet ir kitas valdžios institucijas. Šalyje penkis dešimtmečius lobizmas buvo reguliuojamas tik parlamentiniu lygmeniu, tačiau nuo 1995 m. į teisinio reguliavimo erdvę pateko ir vykdomosios valdžios institucijos⁷. Lenkijoje teisėkū-

⁷ JAV lobizmo atskleidimo įstatymas, <http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm>, 2010 11 10; Griffith G., The Regulation of Lobbying, <[http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/key/TheRegulationofLobbying/\\$File/The+regulation+of+lobbying+No+5-2008+and+index.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/key/TheRegulationofLobbying/$File/The+regulation+of+lobbying+No+5-2008+and+index.pdf)>, 2010 11 10.

ros procesas suprantamas plačiąja prasme ir taip pat apima ne tik parlamentinį, bet ir vykdomosios valdžios lygmenis. Galima pažymėti ir tai, kad pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse lobizmo teisinio reguliavimo erdvę linkstama išplėsti iki vietos savivaldos lygmens imtinai. Pavyzdžiui, Vengrijoje lobistinė veikla apibrėžiama kaip veikla, kuria siekiama paveikti parlamento, vyriausybės ir vietinės valdžios (institucijų ir jų atstovų) priimamus sprendimus. Makedonijoje lobistine veikla įvardijami tokie veiksmai, kuriais siekiama daryti įtaką teisėkūros ar viešojo administravimo sprendimams centrinės ir vietos valdžios institucijų lygmeniu.

Daugkartiniai ir ne tokie seni bandymai teisiškai sureguliuoti lobizmą Europos Sąjungos institucijose patvirtino – nėra taip paprasta apibrėžti pačią lobisto sąvoką. Anksčiau panašiai atsitiko ir Jungtinėje Karalystėje – parlamento sudarytas komitetas lobizmo problemoms analizuoti nutarė, kad neįmanoma suformuluoti teisiškai korektišką lobisto apibrėžimą. Todėl, kad, visų pirma, susiduriama su išimčių problema, t. y., kokius politinio proceso subjektus laikyti ir kokių nelaikyti lobistais. Antra, atkreiptinas dėmesys į tai, kad apskritai lobisto sąvoka kur kas paprasčiau apibrėžti pliuralistinėse (anglosaksiškose), nei korporatyvinėse sistemose. Nes korporatyvinėse sistemose į politinį procesą, remiantis tradicijomis ar įvairiais „socialinės partnerystės“ susitarimais, „patenka“ skirtingos prigimties, siekiančios kitokių tikslų, sunkiai apibrėžiamos asocijuotos visuomenės struktūros, kurios vienu metu ir atstovauja segmentiniams interesams, ir daro įtaką viešosios politikos sprendimams⁸. Taigi, konkrečios politinės sistemos ypatumai gali komplikuoti viešųjų ir privačiųjų interesų supratimą, individualių ir kolektyvinių (asocijuotų) lobistinės veiklos subjektų apibrėžimą.

Šiuo atveju viena iš galimų išiečių – lobistine veikla užsiimančių subjektų suskirstymas į atitinkamas kategorijas, atsižvelgiant į jų tiesioginius ir netiesioginius poveikio metodus, sutartinių santykių

⁸ Pross A., 2007, p. 12–13.

po būdį, veiklos formas ir t. t. Pažymėtina, kad tai labiau paplitę anglosaksų tradicijos šalyse. Antai, JAV yra skiriami trys lobistų tipai: 1) laisvai samdomi individualūs lobistai (angl. „*hired guns*“), 2) su-tartiniais pagrindais veikiantys trečiajai šaliai ir 3) lobistai, valdžios institucijose atstovaujantys firmų, korporacijų ir pan. interesams (angl. *in-house lobbyist*).

Panašiai lobistai skirstomi Kanadoje: 1) lobistai konsultantai, už atlygį veikiantys kliento interesais, 2) korporacijų lobistai, kurie yra korporacijos ar kito verslo subjekto samdomi darbuotojai, lobisti-nei veiklai skiria didžiąją laiko dalį ir veikia darbdavio interesais, 3) organizacijų lobistai, kurie yra ne pelno organizacijų darbuoto-jai, lobistinei veiklai skiria dalį darbo laiko ir veikia organizacijos narių interesais⁹. Reikia pasakyti, kad nei žemyninės Europos, nei pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse, nei Europos Sąjun-gos institucijose tokios lobistų klasifikacijos nėra. Kita vertus, vietoj to neretai nurodoma, kokiems subjektams lobistine veikla užsiimti draudžiama, ir susiduriama su neišsprendžiama dilema – laikyti ar nelaikyti lobistais, pavyzdžiui, advokatų kontorą, viešųjų ryšių ben-droves, tyrimų institucijas, profsąjungas, religines organizacijas, ne-vyriausybinių organizacijų atstovus ir t. t.

Oficialaus lobistų pripažinimo arba registracijos klausimai spren-džiami labai įvairiai. Su šiuo klausimu susiję ir nemažai kitų, pir-miausia, teisių ir pareigų įgijimo, veiklos viešumo ir atsiskaitymo visuomenei, privalomų veiklos principų, etikos standartų ir t. t. Es-minis klausimas – ar lobistų registravimasis yra privalomas, ar sava-noriškas. Politinės sistemos ypatumai, politinės kultūros normos bei tradicijos daug kur lėmė vadinamuosius savireguliacijos režimus, kai valstybė imperatyviai nereikalauja, kad lobistine veikla užsiimantys asmenys užsiregistruotų oficialiame registre.

⁹ Kanados lobistų registracijos įstatymas, <<http://www.e-laws.gov.on.ca/Download?dID=30871>>, 2010 11 10; Griffith G., The Regulation of Lobbying, <[http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/key/The+RegulationofLobbying/\\$File/The+regulation+of+lobbying+No+5-2008+and+index.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/key/The+RegulationofLobbying/$File/The+regulation+of+lobbying+No+5-2008+and+index.pdf)>, 2010 11 10.

Pažymėtina, kad savireguliaciniai mechanizmai dažnai būna efektyvesni, nes yra lankstesni, o vyraujanti politinė kultūra lemia, kad jie geriau veikia pagal neformalią įstatymo dvasią, nei pagal formalią įstatymo raidę. Esminė pastaba: vyraujantys kultūriniai standartai negali būti pakeisti formaliais (teisiniais) sprendimais. Tokiems atvejams (pavyzdžiui, Airijai, Jungtinei Karalystei, Prancūzijai, Skandinavijos šalims) būdinga tai, kad tiesiogiai ar netiesiogiai su lobizmo reguliavimu susijusios teisės aktų normos yra labiau orientuotos į parlamento narių ir valstybės tarnautojų, o ne į lobistų veiklos ir jų interesų viešinimą (deklaravimą).

„Tarpiniu“ variantu tarp privalomo ir savireguliacinio lobizmo režimų galima laikyti atvejus, kai oficialiai įteisinto ir privalomo lobistų registro nėra, tačiau, pagal nustatytas taisykles užsiregistravę vienoje ar kitoje valdžios institucijoje, lobistai įgyja tam tikrų teisių ar privilegijų, pavyzdžiui, priėjimo prie informacijos, teisės aktų projektų ir pan. Žinomiausiu tokio atvejo pavyzdžiu, be abejo, laikytina Vokietija, kurios Bundestage neprivaloma tvarka registruojasi tos interesų grupės ir jų atstovai, kurios nori aktyviai dalyvauti parlamento komitetų posėdžiuose, viešuose klausymuose ir pan.¹⁰ Europos Parlamente lobistų registracija siejama su leidimų patekti į parlamentą išdavimu, užsiregistravus Europos Komisijoje paprasčiau sužinoti apie joje rengiamus svarbius sprendimus¹¹. Panašiais principais vadovaujamasi ir Vengrijoje – ten lobistams registruotis taip pat neprivaloma,

¹⁰ Ronit K., Schneider V., „The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany“, *Parliamentary Affairs* 51 (4), 1998, p. 566–567; Chari R., Murphy G., Hogan J., „Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union“, *The Political Quarterly* 78 (3), 2007, p. 423.

¹¹ Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės, X priedas: Lobistų veikla Parlamente, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20101110+ANN-10+DOC+XML+V0/LT&language=LT&navigationBar=YES>>, 2010 11 20; Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės, I skyrius, 9 str.: Parlamento narių finansiniai interesai, elgesio normos ir galimybė patekti į Parlamentą, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20101110+RULE-009+DOC+XML+V0/LT&language=LT&navigationBar=YES>>, 2010 11 30.

tačiau užsiregistravus lengviau pristatyti savo interesus ir tikslus, yra daugiau galimybių daryti įtaką politiniams sprendimams.

JAV, Kanadoje, Lenkijoje, Makedonijoje ir kitur lobistinę veiklą vykdančys asmenys turi užsiregistruoti privaloma tvarka. Atskiرو komentaro reikalauja JAV ir Kanados atvejais, nes lobistų oficialaus užsiregistravimo reikalavimai yra detalizuojami ir susieti su papildomomis sąlygomis. Antai, JAV lobistas turi oficialiai užsiregistruoti per 45 dienas nuo lobistinės veiklos sutarties sudarymo arba per 45 dienas nuo pirmojo lobistinio ryšio su išvardytais viešosios valdžios atstovais. Lobistus registruoja Atstovų Rūmų klerkas ir Senato sekretorius, užsiregistruoti privalo tie individualūs lobistai, kurių pajamos per 6 mėnesius siekia daugiau kaip 5 000 dolerių, lobistine veikla užsiimančios firmos, – jei jų išlaidos lobistinei veiklai siekia daugiau kaip 20 000 dolerių per 6 mėnesius. O štai Kanadoje lobistai turi užsiregistruoti per 10 dienų nuo veiklos pradžios, be to, registruotis privalo visi lobistai, jei tik jie su valdžios atstovais yra turėję ryšių, nesvarbu, tiesioginių ar netiesioginių.

Kad ir koks veikia lobizmo teisinio reguliavimo režimas, visais atvejais keliami maždaug vienodi reikalavimai arba principai, kurių lobistai privalo laikytis savo profesinėje veikloje. Dažniausi principai – veiklos profesionalumas, atvirumas visuomenei ir skaidrumas, konfidencialumas, sąžiningumas arba vengimas nesąžiningu būdu įgyti informacijos, interesų konfliktų vengimas (paprastai taikomas politinių sprendimų priėmėjams savireguliaciniuose režimuose) ir t. t. Tokius išipareigojimus lobistai prisiima nuo įsiregistravimo momento, ir paprastai tai būna numatyta jų etikos kodeksuose. Skirtumas tik tas, kad vienur tokie kodeksai yra įteisinti įstatymu (rečiau, pavyzdžiui, Kanadoje), o kitur šį klausimą paliekama spręsti pačioms lobistus vienijančioms gildijoms.

Viena iš svarbesnių užsiregistravusių lobistų pareigų – atsiskaityti už savo veiklą visuomenei, skiriasi tik reguliarumas (atsiskaitymo terminai). Pavyzdžiui, vienur reikalaujama atsiskaityti kas mėnesį (Kanada, Vengrija, Gruzija), kitur – kas ketvirtį (JAV, Slovakija),

dar kitur – kas metai (Lenkija). „Besisukančių durų“ (angl. *revolving doors*) principą, t. y. draudimą nustatytą laiką užsiimti lobistine veikla, galima laikyti svarbiausiu įpareigojimu ekspolitikams ar kitiems valstybės tarnautojams. Šis principas yra laikomas svarbia politikos proceso skaidrumo sąlyga ir taikomas, galima sakyti, visose lobizmo teisinio reguliavimo sistemose. Antai, anglosaksų teisės tradicijos šalyse – JAV, Airijoje, Australijoje – buvusiems politikams užsiimti lobistine veikla draudžiama nuo vienerių iki dvejų metų (tai priklauso ir nuo eitų pareigų lygio), pokomunistinėje Makedonijoje toks apribojimas galioja metus. Kanadoje šiuo klausimu įstatymo reikalavimai ypač griežti – buvusiems politikams užsiimti lobistine veikla draudžiama net penkerius metus.

Pokomunistinėse šalyse neteisėtos lobistinės veiklos užkardymas yra vienas rimčiausių iššūkių, įstatymai neužsiregistravusiems lobistams numato įvairias sankcijas. Pavyzdžiui, Lenkijoje už tokią veiklą pinigine bauda gali siekti nuo 3 000 iki 50 000 zlotų, Vengrijoje pirmą kartą už tokią veiklą bauda gali siekti iki 1 mln. forintų, o pakartotinai – ir daugiau. Kita vertus, vargu ar šios sankcijos yra adekvačios realiai situacijai, t. y. užsiregistravusių ir nelegalių lobistų santykiui. Antai, JAV ir Kanadoje vien už lobizmo „blogosios praktikos“ metodus nuobauda gali siekti iki 200 000 dolerių, o baudžiamoji atsakomybė – nuo 2 iki 5 metų laisvės atėmimo.

Apibendrintai, lyginamoji lobizmo teisinio reguliavimo analizė rodo, kad skirtingais atvejais šis institutas būna veikiamas specifinių istorinių, sociokultūrinių, ekonominių, politinės praktikos ir t. t. aplinkybių. Lobizmo institutą būtina „priderinti“ prie šių aplinkybių, be to, kiekvienu atveju jis turi atitikti konstitucinės santvarkos ir politinės sistemos principus. Dėl to lobizmo teisinio reguliavimo modeliai (režimai) yra skirtingi ir juos tipologizuoti gana sudėtinga. Aišku, kad kai kurios anglosaksiškos teisės tradicijos šalys (pirmiausia, JAV ir Kanada) turi brandžias lobistinės veiklos tradicijas ir ja užsiimančių subjektų veikla teisiškai reguliuojama labai išsamiai. O žemyninė Europa lobistinės veiklos teisinio reguliavimo požiūriu, galima saky-

ti, skyla į „senąją“ ir Vidurio ir Rytų arba posovietinę. Pirmuoju atveju lobistinės veiklos teisinio reguliavimo vektorius dažniausiai yra nukreiptas ne į lobistus, o į politikus ir valstybės tarnautojus, ypatingą dėmesį skiriant interesų deklaravimui, lobistinių ryšių viešinimui ir pan. Taip pat pažymėtina, kad lobistinės veiklos institucionalizacija dažniau grindžiama susiklosčiusiomis tradicijomis, nei teisės normomis (pirmiausia, Skandinavijos šalyse). Posovietinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse faktiškai nėra jokių lobistinės veiklos tradicijų, ir tai siekiama „kompensuoti“ teisinio reguliavimo eksperimentais. Deja, ne visada vykusiais, nes susiduriama su sociokultūrinio konteksto ir teisinio reguliavimo adekvatumo problemomis, kai užsienio šalių teisinės patirties įgyvendinimas neretai virsta tiesiog deklaratyviomis teisėkūros *novelomis*.

2. Lobizmo institucionalizacijos prielaidos Lietuvoje: probleminiai akcentai

2.1. Lobizmo teisinio reguliavimo problemos

Lietuvoje teisiškai sureguliuoti lobistinę veiklą pabandyta iškart po Nepriklausomybės atkūrimo. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo 1991 m. gruodžio 21 d. nutarimu Nr. I-2156 buvo sudaryta darbo grupė lobistinės veiklos įstatymo projektui parengti, tačiau jos parengto projekto parlamentas nesvarstė¹². Vyriausybės 1997 m. liepos 14 d. nutarimu Nr. 756 buvo sudaryta darbo grupė lobistinės veiklos teisinio sureguliuavimo problemoms išanalizuoti ir įstatymo projektui parengti, pagaliau Seimas Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymą priėmė 2000 m. birželio 27 d. (2003 m. kovo 20 d. priimta nauja įstatymo redakcija, jį įsigaliojo 2003 m.

¹² „Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo nutarimas Dėl darbo grupės lobistinės veiklos įstatymo projektui rengti“, *Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys*, 1992, Nr. 4, p. 526–527.

gegužės 1 d.)¹³. Parengto įstatymo projekto aiškinamajame rašte nurodyta, kad siekiami tikslai – įstatymų leidybos procesą padaryti skaidresnį ir užkirsti kelią korupcijai, sureguliuoti asmenų daromą įtaką teisės aktų leidybai ir suaktyvinti patį teisėkūros procesą¹⁴.

Lobizmą reglamentuojančios teisės normos paprastai būna susijusios su keletu kitų teisės aktų, reguliuojančių teisėkūros procesą tam tikrais aspektais. Lobistinės veiklos įstatymą vertinant svarbiu – teisinio reguliavimo integralumo – aspektu, išskirtinos kelios sritys, kuriose reguliuojami santykiai turi nemažai panašumų ir iš esmės yra susiję su interesais ir informacija, patenkančiais į teisėkūros procesą. Šis procesas sudaro savotišką trikampį, kuriame lobistai atstovauja organizuotų (asocijuotų) piliečių, visuomenės, verslo ir t. t. interesams ir siekia paveikti politinius sprendimus, o politikai priima biurokratinio sektoriaus parengtus sprendimus.

Vertinant Lobistinės veiklos įstatymo suderinamumą su kitais teisės aktais (įstatymais) ir atsižvelgiant į piliečių, organizuotų interesų ir informacijos poveikį teisėkūros procesui, pirmiausia reikėtų išskirti šiuos Lietuvos Respublikos įstatymus: Asociacijų įstatymą, Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymą, Korupcijos prevencijos įstatymą, Peticijų įstatymą, Piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos įstatymą, Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatymą, Referendumo įstatymą, taip pat Lietuvos Respublikos Seimo statutą, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymą, Lietuvos Respublikos viešų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymą¹⁵.

¹³ Lietuvos Respublikos Seimo priimti Lobistinės veiklos įstatymai (2000 m. birželio 27 d. ir 2003 m. kovo 20 d. (nauja redakcija)), <http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=102888>, 2010 11 10; <http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=208817>, 2010 11 10.

¹⁴ Įdomu, kad pirmajame įstatymo projekto variante kalbama apie teisės aktų leidybą plačiąja prasme, t. y. ne tik apie įstatymų leidybą, bet ir apie teisėkūrą apskritai.

¹⁵ Visus šiuos įstatymus galima rasti Lietuvos Respublikos Seimo Teisės aktų ir įregistruotų teisės aktų projektų duomenų bazėje, <http://www3.lrs.lt/dokpaieska/forma_1.htm#>.

Dėl straipsnio apimties neįmanoma smulkiai išanalizuoti šių įstatymų normų, tačiau apibendrintai galima pasakyti, kad juose įtvirtinti principai ir taisyklės iš esmės užtikrina piliečių teisę į viešąją informaciją, jų galimybes veikti politinius sprendimus, demokratinei sistemai ir visuomenei priimtinus politikų ir valstybės tarnautojų elgesio standartus, jų dalyvavimo teisėkūros procese taisykles, taip pat formaliai įtvirtina teisėkūros proceso „skaidrinimo“, antikorpucines priemones¹⁶.

Kita vertus, kalbant apie lobistinį poveikį teisėkūros procesui, galima paminėti ir tam tikrus teisinio reguliavimo trūkumus, kurie bent iš dalies paaiškina, kodėl lobizmo institutas Lietuvoje neveikia. Tuos trūkumus bandyta pašalinti 2006 m. Seimo sudarytos darbo grupės parengtame naujame Lobistinės veiklos įstatymo projekte. Šįkart įstatymas pavadintas „Lobistinės veiklos ir poveikio teisės aktų leidybai įstatymu“, tuo pabrėžiant lobistinės įtakos reikšmę teisėkūros procesui¹⁷. Šiame įstatymo projekte lobistinė veikla apibrėžiama kaip lobisto ryšiai su teisės aktų leidybą vykdančiais valstybės politikais, pareigūnais ir tarnautojais, kad lobistinės veiklos užsakovo interesais arba įmonės komerciniais tikslais būtų padarytas poveikis teisės aktų leidybai. Tačiau svarbiausiomis *novelomis* reikėtų laikyti tai, kad teisinio reguliavimo sritis išplečiama iki savivaldybių institucijų lygio, išskiriamos lobisto veiklos formos (lobistas konsultantas ir įmonės lobistas), lobistinės veiklos subjektais pripažįstamos asocijuotos interesų grupės (piliečių ir verslo asociacijos), detaliau reglamentuojama neteisėta lobistinė veikla.

¹⁶ Konsultavimosi teisėkūros klausimais su visuomene, taip pat piliečių ir jų asociacijų teisėkūros iniciatyvos pareiškimo taisyklės yra įtvirtintos parengtame Teisėkūros pagrindų įstatymo projekte, kurį numatoma priimti Seimo pavasario sesijoje (Seimo valdybos sudaryta darbo grupė baigti tobulinti įstatymo projektą turi iki 2011 m. gegužės 20 d.); šis įstatymas konsoliduotų nemažai teisės aktų, reglamentuojančių teisėkūros procesą.

¹⁷ Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos ir poveikio teisės aktų leidybai įstatymas: <http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=275946&p_query=&p_tr2=>>, 2011 03 12.

Tam tikrus neaiškumus dėl lobistų pasiūlytų projektų svarstymo teisėkūros procese mėginta pašalinti 2010 m. – Teisingumo ministerija parengė Lobistinės veiklos įstatymo 4 str. papildymą. Šiuo pakeitimu siekta aiškiau apibrėžti lobisto statusą teisėkūros procese – numatyti jo pareigą informuoti, kad jis veikia kaip lobistas, ir įtvirtinti nuostatą, kad lobisto pateikti projektai nagrinėjami Peticijų įstatymo nustatyta tvarka¹⁸. Deja, visi minėti siūlymai, kaip būtų galima tobulinti Lobistinės veiklos įstatymą, iki šiol taip ir liko nepriimti. Iš esmės tai lėmė dvi pagrindinės priežastys – įtakingų interesų grupių (pavyzdžiui, galima paminėti Lietuvos pramonininkų konfederaciją ir Lietuvos laisvosios rinkos institutą (LLRI)) pasipriešinimas ir, be abejo, įstatymų leidėjo politinės valios ir apsisprendimo nebuvimas.

Apskritai, pastangos tobulinti teisinį lobistinės veiklos reguliavimą, ko gero, daugiausia kritikos sulaukdavo dėl to, kad bandyta išplėsti lobistinės veiklos subjektų ratą – apimti ir nevyriausybių organizacijų (asociacijų) veiklą. Pagrindinė problema, – kaip atskirti „prigimtą“ nevyriausybių organizacijų funkciją, atstovavimą organizacijos narių interesams, nuo organizacijos veiksmų, kuriais daromas poveikis teisėkūros sprendimams. Šis klausimas svarbus dar ir dėl to, kad jis susijęs ne tik su lobistinės veiklos reglamentavimo srities, bet ir su pačios lobizmo sąvokos apibrėžimo išplėtimu. Jau nekalbant apie pri(si)pažinimą, kad nevyriausybinių organizacijos – taip, jos užsiima lobistine veikla.

Kritikai pasiūlė, kaip būtų galima išspręsti šią problemą, kartu sumažinti korupcijos prielaidas: reikia sutelkti dėmesį ne į interesų reiškėjus, o į sprendimų parengimo, priėmimo ir vykdymo lygmenį. Kitaip tariant, buvo pasiūlyta teisinio reguliavimo vektorių nukreipti išimtinai į valdžios institucijas (politikus, valstybės tarnautojus ir pan.)¹⁹. Pasiūlymas, be abejo, radikalus, Lietuvoje iš esmės keičian-

¹⁸ Šis pakeitimas parengtas, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Vyriausybės parengtą Peticijų teikimo, svarstymo ir išvadų įgyvendinimo koncepciją, kurioje atkreiptas dėmesys į nepakankamą lobistinės veiklos reguliavimo aiškumą.

¹⁹ „Kaip lobizmo reguliavimas apsunkina verslo santykius su valdžia (LLRI ekspertų nuomonė)“, <<http://www.verslobanga.lt/>>, 2011 03 15.

tis lobistinės veiklos teisinio reguliavimo modelį. Pirmiausia, todėl, kad nepaisoma esminio (efektyvumo) principo – neteisėtos poveikio teisėkūros procesui taktikos (būdai, priemonės) bei korupcijos prielaidos gali būti apribotos, jeigu bus sureguliuota ne tik lobistinės veiklos objektų, bet ir subjektų veikla.

Šiuo atveju kur kas nuosaikesnis būtų kitas šių problemų sprendimas. Atsižvelgiant į atstovaujamos organizacijos (kliento) statusą, darbinių santykių pobūdį, veiklos uždavinius, tikslus ir t. t., lobistinės veiklos subjektus (lobistus) reikėtų diferencijuoti, t. y. išskirti atskiras jų rūšis. Pavyzdžiui, naudojantis minėta Kanados patirtimi, galėtų būti: 1) kliento interesais už atlygį dirbantys laisvai samdomi lobistai, 2) verslo subjektų (darbdavio) interesais veikiantys darbuotojai – korporacijų lobistai ir 3) nevyriausybiinių organizacijų darbuotojai, veikiantys organizacijos interesais ir užsiimantys lobistine veikla – organizacijų (asociacijų) lobistai. Atkreiptinas dėmesys į užsienio šalių pamokas: kur lobistai aiškiai neapibrėžiami – netipologizuojami ir iš jų imperatyviai nereikalaujama registruotis, – ten jie niekada ir neužsiregistruos, t. y. veiks nelegaliai²⁰.

Be abejo, kalbant apie lobizmą, ne mažiau svarbi ir vadinamoji „dvigubo mandato“ (angl. *dual-mandate lobbying*) problema²¹. Būtent, ar parlamento nariui – įstatymų leidėjui – leisti atstovauti tik visos tautos, ar ir atskirų visuomenės sluoksnių, rinkėjų grupių (sektoriniams) interesams? Teisinio reguliavimo požiūriu visais atvejais susiduriama su interesų konflikto problema. Atskirose šalyse ši problema sprendžiama skirtingai, pradedant retesniais atvejais, kai galioja imperatyvus draudimas atstovauti bet kokiems sektoriniams interesams (pavyzdžiui, Prancūzija) ir baigiant dažniau pasitaikančiais atvejais, kai jokių apribojimų tai daryti nėra (Vokietija, Švedija, Danija). Kalbant apie parlamentarų bet kokių lobistinių veiksmų viešinimą, Jungtinės Karalystės atvejį galima laikyti išskirtiniu vien dėl

²⁰ *Lobbyists, Government and Public Trust. Increasing Transparency Through Legislation*. 2009, OECD, vol. 1, p. 50.

²¹ Pross A., 2007, p. 1–43.

to, kad būtent šioje šalyje teisinio reguliavimo vektorius yra nukreiptas ne į „išorinius-užparlamentinius“, o į „vidinius-parlamentinius“ subjektus. Tai reiškia, kad parlamento nariai savo veikloje gali atstovauti įvairiems sektoriniams interesams, tačiau parlamentarams keliama ypač griežti interesų deklaravimo reikalavimai²².

Lietuvos Respublikos Konstitucija, teisės doktrina ir galiojantys teisės aktai, pirmiausia, Seimo statutas bei Viešų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas, aiškiai apibrėžia tautos atstovo mandatą, interesų konflikto situacijas ir jose privalomą parlamento nario elgesį. Seimo narys yra visos Tautos atstovas ir jam draudžiama atstovauti bet kokiems grupiniams, partiniams ir pan. interesams. Kartu jis privalo vengti interesų konflikto tarp Seimo nario privačiųjų interesų ir savo pareigų atstovauti visos visuomenės interesams, taip pat neturi elgtis taip, kad visuomenei kiltų abejonių dėl jo elgesio ir galimo interesų konflikto. Seimo narys turi kasmet visuomenei pateikti savo interesų deklaraciją, o prieš priimant politinius sprendimus, dėl kurių gali kilti interesų konfliktas, – nusišalinti nuo klausimo svarstymo ir balsavimo²³.

Taigi, teisinio reguliavimo prasme dėl Seimo narių lobistinės veiklos galimybių ir jų pareigos deklaruoti interesus tarsi ir „viskas aišku“. Kita vertus, Seimo nariai, priimdami sprendimus, gana dažnai atsiduria interesų konfliktų situacijose, o jų elgesys ne visada atitinka visuomenės lūkesčius. Lobistinės veiklos suregulavimo ir korupcijos prevencijos prasme pirmiausia tai pasakytina apie mažiau visuomenei nušviečiamus politinio proceso etapus. Todėl siūlymus detaliau teisiškai apibrėžti ir įpareigoti politikus ir valstybės tarnautojus deklaruoti savo ryšius su lobistais (ir *vice versa*) reikėtų vertinti kaip ypač reikš-

²² Ibidem, p. 24–25.

²³ Apie tai žr.: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas ir sprendimai: 2004 m. liepos 01 d. nutarimas, <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/n040701.htm>>, 2011 02 25; 2005 m. vasario 10 d. sprendimas, <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2005/s050210.htm>>, 2011 02 25; 2011 m. vasario 23 d. sprendimas, <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2011/s110223.htm>>, 2011 02 25; Lietuvos Respublikos Seimo statuto 18 str., <http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=386708>, 2011 02 24.

mingus. Ši problema aktualiausia, be abejo, vadinamojoje „iki-parlamentinėje“ stadijoje, t. y. atitinkamo lygmens vykdomosios valdžios institucijų veikloje, nors ne mažiau – ir Seimo nuolatinųjų komitetų, komisijų lygmeniu. Pavyzdžiui, pareigą deklaruoti lobistinius ryšius, poveikio priemonės teisėkūros procese būtų galima suderinti su galimybėmis dalyvauti Seimo komitetų organizuojamuose viešuose klausimuose, informacijos teisėkūros klausimais gavimu ir pan.

Lietuvoje, deja, jokie teisės aktai (pirmiausia, Lobistinės veiklos įstatymas ir Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatymas) nereglamentuoja netiesioginio lobizmo klausimų. Poveikio politiniams sprendimams požiūriu iš tokių problemų pati svarbiausia – interesų grupių vykdomas politinių partijų (politinių kampanijų ar kandidatų) finansavimas. Lobistine veikla užsiimančių subjektų finansinė parama politinėms partijoms turėtų būti detaliau reglamentuota politinės korupcijos prevencijos prasme, tai galima vertinti kaip rimtą teisinio reguliavimo spragą²⁴.

Įvairūs tyrimai, ataskaitos, ekspertų vertinimai ir t. t. rodo, kad šalyje korupcija yra labiausiai paplitusi savivaldos lygmeniu²⁵. Savivaldos institucijos atlieka daug savarankiškų ir valstybės perduotų funkcijų, daugybė interesų susiję su čia priimamais viešojo administravimo sprendimais. O tokie klausimai kaip viešieji pirkimai, nuosavybės teisių atkūrimas, leidimų statybai ir rekonstrukcijai išdavimas, žemės paskirties keitimas, sveikatos sistemos įstaigų veikla ir t. t. yra ne tik aktualūs gyventojams ar verslo interesams, bet ir susiję su didesne korupcijos rizika. Todėl faktą, kad savivaldos institucijose lobistinė veikla, kaip ypač svarbi korupcijos prevencijos priemonė, iki šiol nebuvo rimčiau teisiškai reglamentuojama, mažų mažiausiai

²⁴ Hogan J., Murphy G., Chari R., „Next door they have regulation, but not here...“: Assessing the Opinions of Actors in the Opaque World of Unregulated Lobbying“, *Canadian Political Science Review*, 2008, no 2 (3), p. 125–151.

²⁵ Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos ir *Transparency International* (Lietuvos skyriaus) atliekami tyrimai dėl korupcijos paplitimo šalies mastu ir atskirose savivaldybėse, <http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/korupcijos_zemelapis_2008.pdf>, 2011 04 10; <http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/korupcijos_aprasikos_savivaldybese_2004.pdf>, 2011 04 10.

reikėtų vertinti kaip teisinio reguliavimo spragą. Nėra abejonių, kad savivaldos lygmeniu priimami viešojo administravimo sprendimai, kuriems interesų grupės daro įtaką, turėtų tapti teisiškai reguliuojamu lobistinės veiklos objektu.

2.2. Lobizmas ir politinės sistemos funkcionalumo problemos

„Praėjimo kanalų“ ir realios įtakos politikos procese ieškančioms interesų grupėms šiuos institucinius ir politinius veiksmus visais atvejais reikia įvertinti. Politinės sistemos transformacijos pradžia parodė, kad tai pasiekti interesų grupėms nebus lengva. Demokratijos konsolidaciją užtikrina darnus pagrindinių atstovaujamosios ir funkcinės demokratijos institutų, t. y. politinių partijų ir interesų grupių, „sugyvenimas“, jų įtakos politikos procese subalansavimas. Tačiau tai užtrunka, nes sistemos demokratizavimo iniciatyvą į savo rankas paėmusios politinės partijos demokratiją iš esmės paverčia partijų demokratija. Partijos siekia išlaikyti politinių procesų monopolį savo rankose ir interesų grupes stumia į politinės arenos pašalę. Taigi *partokratija* gali tapti ne tik funkcinės demokratijos plėtros, interesų grupių institucionalizacijos, bet ir apskritai demokratijos konsolidacijos kliūtimi²⁶.

Remdamiesi institucijų funkcionalumą aiškinančia „veto žaidėjų / veto taškų“ (angl. *veto players / veto points*) teorija, galime sakyti, kad Lietuvoje politinis procesas yra labai fragmentuotas, jame dalyvauja daug skirtingų „žaidėjų“, kurių nemažai siekia iškirtinio statuso²⁷. Politinių ir administracinių sprendimų likimą, be abejo,

²⁶ Agh A., Ilonszki G., *The Second Steps*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, 1996, p. 80.

²⁷ Apie tai žr.: Kaiser A., „Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism“, *Journal of Theoretical Politics* 9, 1997, p. 419–444; Tsebelis G., *Veto Players. How Political Institutions Works*, New York: Russell Sage Publications, 2002; Tsebelis G., „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science* 25 (3), 1995, p. 289–325.

nulemia svarbiausios valdžios institucijos – Lietuvos Respublikos Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, taip pat savivaldos institucijos. Be jų, kalbant apie galias politiniame procese, taip pat reikėtų įvardyti tokius „žaidėjus“ kaip Seimo nuolatiniai komitetai ir frakcijos, politinių partijų sudaromas koalicijas, taip pat svarbų vaidmenį vaidinančias, valdžios ir verslo bendruomenės pripažinimą išsikovojuusias interesų grupes, pirmiausia, Lietuvos pramonininkų konfederaciją, Lietuvos verslo darbdavių konfederaciją, Lietuvos laisvosios rinkos institutą ir t. t.

Viena, tai galima vertinti pozityviai: pavyzdžiui, didelis „konsensualių žaidėjų“ skaičius gali išskaidyti institucijų galias politiniame procese. Tai sprendimų priėmimą demonopolizuoja, tikslams pasiekti būtina kurti platesnes koalicijas ir viešinti savo tikslus, dėl to nelieka sprendimų teisėtumo problemų. Antra, Lietuvos atveju pažymėtinos neigytivos tendencijos: kai kurie „žaidėjai“, pirmiausia, „instituciniai“ ir „ekspertiniai“, politiniame procese siekia ne susitarimų, o, atvirkščiai, – juos dažniau blokuoja, nes rūpinasi išlaikyti savo išskirtinį statusą²⁸. Neigiamą poveikį politinio proceso įtakoms gali turėti ir tai, kad jo struktūrinis sudėtingumas gali komplikuoti interesų grupių veiklos strategijas, joms sunku pasiekti tikslus dėl išteklių trūkumo ir menko visuomenės pripažinimo. Taip atsiranda paskatos interesų grupėms veikti neviešai, t. y., įtaką politiniams sprendimams daryti neteisėtais metodais.

Tokiomis sąlygomis užtikrinti pliuralistinį politinį procesą esant lygioms interesų raiškos ir įtakos sprendimams darymo galimybėms – sunkiai įveikiamas uždavinys. Demokratinėje politinėje sistemoje besiformuojantys ir posovietinės visuomenės politinės kultūros standartų palaikomi „politikos tinklai“ (angl. *policy networks*) labiau pasižymi uždarumu, privilegijuotu interesų grupių statusu ir partikuliaristinių interesų gynimu. Įtakingos interesų grupės viešąją politiką

²⁸ A. Kaiseris išskiria konsensualius, delegavimo, ekspertinius ir legislatyvius „veto taškus“; G. Tsebelis skiria individualius, kolektyvinius, institucinius ir politinius „veto žaidėjus“.

dažnai paverčia privačia. Toks politinių galių balansas valstybės ir visuomenės santykiuose aukščiausiu lygiu ne kartą buvo įvardytas kaip sistemos oligarchizacijos tendencijos²⁹. Lietuvoje besiformuojantiems „politikos tinklams“, remiantis F. van Waardeno klasifikacija, būdingesni „geležinių trikampių“, sektorinio korporatyvizmo ar net klientelizmo požymiai³⁰. Politikos proceso atvirumo požūriui tai yra negatyvus veiksnys, sunkinantis lobizmo institucionalizaciją.

Idealių valstybės ir visuomenės sąveikos modelių nebūna. Posovietinėje Lietuvoje šie santykiai plėtojosi ypač dinamiškai, galima įžiūrėti net tam tikrą „institucinę sumaištį“. Antai, sistemos demokratizavimo pradžioje kilo įvairiausių visuomenės interesų proveržis, susikūrė daugybė visuomeninių organizacijų, asociacijų, profesinių sąjungų, draugijų ir t. t. Stichiškas interesų grupių kūrimosi pokomunistinėse visuomenėse vajas apibūdinamas kaip *chaotiškas pliuralizmas*. Patirtis rodo, kad dėl viešosios politikos ypatumų bei interesų grupių ir politinių partijų santykių pobūdžio chaotiškas pliuralizmas neretai virsta oligopoliniu. *Oligopolinio pliuralizmo* atveju lygios galimybės veikti interesų grupėms yra užtikrinamos tik visuomeniniu lygmeniu, o instituciniame (viešosios politikos sprendimų) sektoriuje dominuoja išskirtinio statuso ir išskirtinių galimybių interesų grupės³¹. Kitaip tariant, pliuralistinėje sistemoje ilgainiui įsivyrąja korporatyvistinės tendencijos.

J. Hausneris išskiria keletą modelių, jo nuomone, geriau atspindinčių valstybės ir interesų grupių santykius pokomunistinėse valstybėse. Jis teigia, kad *autoritarinį korporatyvizmą* galima laikyti socia-

²⁹ 2005 m. perskaitytame metiniame pranešime Respublikos Prezidentas Valdas Adamkus pabrėžė, kad, nesiimdami valingų politinių sprendimų, artėjame prie oligarchinio valdymo, „prie modelio šalies su įtakinga oligarchų grupe ir didele, tačiau lengvai manipuluojama skurdo klase“.

³⁰ Waarden F., „Dimensions and Types of Policy Networks“, *European Journal of Political Research* 21, 1992, p. 29–52.

³¹ Lanzaletto L., „Interest Groups in Italy: From Pressure Activity to Policy Networks“, Richardson J. J. (ed.), *Pressure Groups*, Oxford: Oxford University Press, 1993, p. 127–129.

listinio korporatyvizmo „tęsinu naujomis sąlygomis“; jam būdinga tai, kad valstybinė ekonomika ir ekonominių interesų monopolis išlieka išskirtinių organizacijų rankose. *Autoritarinio populizmo* atveju atstovavimas interesams yra griežtai kontroliuojamas ir ribojamas politinės valdžios. *Klasių konflikto modelis* įkūnija antagonistinę socialinę (klasinę) takoskyrą, lemiančią kapitalo ir darbo konfliktus. O *socialinis korporatyvizmas* yra, kai pagrindinės interesų grupės ir organizacijos tariai ir sprendžia esmines ekonominės raidos problemas³².

Nėra abejonių, kad korporatyvizmo struktūrinis ir funkcinis segmentas Lietuvos politinėje sistemoje tebėra reikšmingas veiksnys; tas pats pasakytina ir apie įvairias klientelizmo atmainas. Projektuojant demokratinę politinę sistemą daugeliu atvejų visa tai reiškia ne ką kitą, kaip gana komplikuočius pasirinkimus, pirmiausia, tarp įvairių korporatyvizmo atmainų, – įskaitant ir bandymus politiniame procese institucionalizuoti lobizmą. Tokius pasirinkimus kur kas sunkiau apibūdinti, nei Ph. Schmitterio įvardytus *valstybės* ir *visuomenės korporatyvizmą*, išreiškiančius skirtingą valstybės ir visuomenės galių balansą politikos procese. Tokias sunkiai apibrėžiamas galių balanso situacijas kai kurie autoriai vadina *korporatyviniu pliuralizmu* (angl. *corporate pluralism*) ar *išskaidyta valstybe* (angl. *segmente state*) ir apibūdina kaip „kažką tokio“ tarp korporatyvizmo ir pliuralizmo³³.

Korporatyvizmo raidą Skandinavijos šalyse tyrę autoriai pažymi, kad visuomenių homogeniškumo mažėjimas, interesų grupių skaičiaus didėjimas ir parlamento galių politinėje sistemoje plėtra lemia esminius korporatyvinių sistemų pokyčius (iš esmės, XX a. aštuntajame–devintajame dešimtmetyje). Tie pokyčiai neretai įvardijami

³² Hausner J., „Models of the System of Interest Representation in Post-Socialist Societies: The Case of Poland“, Agh A., Ilonszki G. (eds.), *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, 1996, p. 104–107.

³³ Cituota iš: Rommetvedt H., „Pluralization and Parliamentarization, and their Strategic Implications“, paper for RCLS and TPSA conference „Political Parties, Parliamentary Committees, Parliamentary Leadership and Governance“, Istanbul, 2002.

korporatyvizmo „nuosmukiu“, kurio pasekmė – didesnės parlamentinio lobizmo galimybės, kai interesų grupės, politikoje ieškomos naujų „priėjimo kanalų“, pradeda veikti per stiprius parlamento komitetus³⁴.

Apskritai, korporatyvizmas yra vertinamas kaip gerai institucionalizuota, ilgalaikiais sutartiniais ir privalomų konsultacijų išipareigojimais grindžiama, labai formalizuota ir todėl nelanksti interesų derinimo sistema. Lobizmas, atvirkščiai, vertinamas kaip neformalus, neturintis ilgalaikių sutartinių išipareigojimų, lankstus įtakos politikai darymo metodas. Svarbiausia, toks metodas yra priimtinas interesų grupėms sistemose, kuriose veikia daug politinio proceso „žaidėjų“, o „politikos tinklai“ nėra uždari.

Taigi, lobizmas yra kur kas adekvatesnis pliuralistinėms sistemoms, nei korporatyvistinėms, institutas. Tačiau tokia išvada H. Rommetvedtas ir G. Thesenas neapsiriboja ir kelia klausimą, ar lobizmą reikėtų laikyti korporatyvizmo alternatyva, ar tiesiog papildomu įtakos politikai darymo institutu korporatyvinėje sistemoje?³⁵ Ir pateikia paprastą atsakymą: lobizmas gali tapti alternatyva korporatyvizmui sistemose, jei jos neužtikrina įtakingų interesų grupių atstovavimo valstybės pripažintose korporatyvinėse struktūrose. Kita vertus, jei politinėje sistemoje didelės galias turi parlamentas, lobizmas gali tapti papildoma priemone veikti politiką – dėl *parlamentinio lobizmo* reikšmės. Pažymėtina, kad parlamentas, kuriame išplėtoti įtakingų nuolatinųjų komitetų struktūra, ypač patraukli poveikio institucija tampa ten, kur interesų grupių skaičius yra didelis arba sparčiai didėja.

³⁴ H. Rommetvedt, be minėto 1) parlamentinio lobizmo, dar išskiria 2) administracinį lobizmą bei 3) parlamentinį ir 4) administracinį korporatyvizmą. Apie tai žr.: Rommetvedt H., Christiansen P., Rommetvedt H., „From Corporatism to Lobbyism?“, *Scandinavian Political Studies* 22, issue 3, 1999, p. 195–221; Rommetvedt H., Thesen G., „Norwegian Corporatism in Decline?“, paper for the XIV Nordic Political Science Association (NOPSA) Conference, Reykjavik, 2005.

³⁵ Rommetvedt H., Thesen G.

2.3. Sociokultūrinio konteksto ir lobizmo adekvatumo problemos

Vienas pilietinės kultūros teorijos akcentų – demokratinių institucijų gyvybingumas – yra stipriai veikiamas individualių požiūrių, kaip antai tikėjimas savo sugebėjimu daryti įtaką politiniams sprendimams, jausmas, kad politinė sistema veikia tinkamai, kad kiti piliečiai ir jų asociacijos yra verti pasitikėjimo³⁶. Tačiau tokio pozityvaus tikėjimo ir pasitikėjimo nepakanka, R. Putnamo žodžiais tariant, kad demokratinės institucijos veiktų, – nes paprasčiausiai nėra vertybių, palaikančių šių institucijų gyvybingumą. Todėl, kai kurių autorių teigimu, galimas ir toks variantas, kai pirmiau būtina įsteigti demokratines institucijas, nes tik joms veikiant formuojasi atitinkama, t. y. institucijų veikimą palaikanti, kultūra³⁷.

Daugelio autorių teigimu, Lietuvoje vyrauja politinė kultūra, būdinga pasyvaus pavaldinio (angl. *subject*) politinės kultūros tipui. Pilietinė visuomenė yra silpna, o tai yra vienas veiksnių, skatinančių toleruoti korupcinį elgesį, taikyti neteisėtus metodus politinių išpaieigojimų santykiuose³⁸. Dauguma piliečių neišsivaizduoja legalių priemonių reikšmės darant poveikį valstybės institucijoms³⁹. Nors daugumai gyventojų yra nepriimtina, kaip šalyje veikia demokratija (politinė sistema) ir jie nepatenkinti savo socialine, ekonomine, finansine ir t. t. padėtimi, nemano turį galimybių daryti įtaką politiniams sprendimams. Be to, sovietmečiu išugdytos kartos įsitikinimai

³⁶ Mikėnienė S., „Politinė kultūra pereinamuoju laikotarpiu“, *Filosofija. Sociologija*, 2003, Nr. 4, p. 30.

³⁷ Muller E., Seligson M., „Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships“, *American Political Science Review* 88 (3), 1994, p. 635–652.

³⁸ Piliponytė J., „Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti“, *Sociologija. Mintis ir veiksmas*, 2004/2, p. 83–95.

³⁹ Degutis M., „Politinė kultūra“, Krupavičius A., Lukošaitis A., *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, p. 83–104; Degutis M., „Lietuvos politinė kultūra visuomenės kaitos sąlygomis“, Jankauskas A. (sud.), *Politinė kultūra ir visuomenės kaita*, Vilnius, Kaunas: Naujasis lankas, 2002, p. 49–69.

ir nelegalaus veikimo įpročiai išsiskynę taip giliai, kad demokratiizuotos aplinkos (sistemos) sąlygos ir priemonės yra per silpni veiksniai juos staigiai įveikti⁴⁰.

R. Grigo teigimu, trumpuoju laikotarpiu įvykusios radikalios sisteminės transformacijos, intensyvūs demokratizavimo procesai, kartu iš praeities paveldėti sovietiniai standartai Lietuvoje sąlygojo atitinkamą destrukciją – socialinės tvarkos, piliečių mentaliteto ir elgesio⁴¹. Pasak šio autoriaus, gyventojų sluoksniuose išsiskynę *korupcinė sąmonė* – vaizdžiausias indikatorius, bylojantis apie pilietinės visuomenės nesusiformavimą. Tai – visuomenės korupcinė sąmonė – pasireiškia įvairiomis formomis: politiniu-partiniu favoritizmu, nepotizmu, klienteliškumu. Atskirai reiktų paminėti R. Grigo išskiriamas įvairias *korporatyvinės korupcijos* atmainas – demagoginę valstybės interesų deklaravimą ir vadovavimąsi siaurais privačiais interesais, tarnybinių funkcijų „privatizavimą“, vertybinę savanaudiškumo socializaciją ir t. t.⁴² Pastaroji pastaba yra ypač aktuali, bandant įvertinti piliečių sąmonės bruožų, valstybės ir interesų grupių santykį politikos procese.

Piliečių asociacijos, organizuotos interesų grupės yra ne tik pilietinės visuomenės, bet ir valstybės – interesų grupių santykių institucionalizacijos sąlyga. Po Nepriklausomybės atkūrimo prasidėjęs politinės sistemos demokratizavimas ir *laissez-faire* principais grindžiama ekonomika lėmė ypač staigią interesų diferenciaciją. Piliečių organizavimosi ir interesų raiškos poreikis sukėlė nevyriausybinių organizacijų kūrimosi vąją, per keliolika metų skaičius padidėjo dešimteriopai ir šiandien, galima sakyti, jau siekia 20 tūkstančių. Tačiau šiuo atveju svarbiau pažymėti kitką: organizacijų veikloje dalyvaujančių gyventojų dalis reikšmingai nepakito – dalyvauja tik apie

⁴⁰ Buivydas S., „Pokomunistinės transformacijos tyrimų problemos“, *Politologija* 2 (22), 2001, p. 7–10.

⁴¹ Grigas R., „Šiuolaikinio lietuvių nacionalinio būdo bruožai. Nerimą keliančios trajektorijos (sociofininė kritinė apžvalga)“, *Filosofija. Sociologija*, 2003, Nr. 1, p. 22–30.

⁴² Ibidem, p. 28–29.

penktadalis šalies gyventojų. Pagal gyventojų narystės visuomeninėse organizacijose rodiklį Lietuva tarp kitų demokratiinių Europos valstybių užima vieną paskutinių vietų. Tyrimai rodo, kad didelė dalis gyventojų tokių organizacijų veikloje nedalyvauja todėl, kad paprasčiausiai neturi teigiamos tokios veiklos patirties, o tai irgi sietina su „sovietmečio paveldu“⁴³.

Lietuvoje atliekami visuomenės pilietinės galios, t. y. pilietinio aktyvumo ir įtakos valstybės valdymui, tyrimai rodo, kad gyventojai neišnaudoja savo pilietinio telkimosi potencialo, nelabai tiki galimybėmis daryti poveikį politiniams sprendimams ir apskritai gyventojų pilietinis pajėgumas yra menkas (2007–2010 m. pilietinės galios indeksas pakito mažai – nuo 33,9 iki 35,5 balo iš 100 galimų)⁴⁴. Kiti tyrimai rodo, kad, palyginti su kitomis šalimis, Lietuvoje interesų grupės, siekdamos daryti poveikį politiniams sprendimams, taiko labai nedaug metodų, jų poveikio priemonių arsenalas yra gana skurdus⁴⁵.

Sisteminė politikos proceso analizė ir pateikti tyrimų rezultatai leidžia suformuluoti keletą svarbių teiginių. Pirma, kiekybiškai gausi interesų grupių sistema savo subjektams neužtikrina lygiaverčių veiklos sąlygų, tikėtina, dėl ryškių skirtumų, pirmiausia, – interesų grupių išteklių, organizacinio pajėgumo bei galimybių daryti įtaką priimamiems politiniams sprendimams. Taigi, nemaža dalis interesų grupių taip ir lieka socialiai inertiškos, tarsi „organizacijos turinio ir galios“, o verslo interesų grupėms yra kur kas lengviau siekti įtakos ar net išskirtinio statuso. Antra, tokioje sistemoje nemaža dalis interesų grupių savo organizacinį ir įtakos silpnumą siekia kompensuoti neviešais ir demokratinei visuomenei nepriimtinais metodais, prie-

⁴³ Žiliukaitė R., „Ką renkamės – laisvę telktis ar likti nuošalyje?“, Žiliukaitė R., Ramonaitė A. ir kt., *Neatrasta galia. Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis*, Vilnius: Versus aureus, 2006, p. 20–42.

⁴⁴ Visuomenės pilietinės galios indeksą (PGI) nuo 2007 m. nustato Pilietinės visuomenės institutas. Apie 2010 m. tyrimų rezultatus žr.: <<http://www.civitas.lt/lt/?pid=74&id=78>>, 2011 04 05.

⁴⁵ Broga Š., *Interesų grupių poveikis mokesčių sistemai Lietuvos Respublikoje: atvejų analizė*, Vilnius: VU TSPMI, 2001.

monėmis ir pan. Trečia, funkcinės demokratijos kokybės ir jos santykio su atstovaujamosios demokratijos institutais prasme interesų grupės politinėje sistemoje tebėra ne tik „prarastoji“ (dėl savo silpnumo) *mezo*-grandis, bet ir neteisėtų veiklos metodų erdvė, kurioje priėjimo prie valdžios „kanalus“ lengviau suranda gausesniais ištekliais apsirūpinusios interesų grupės⁴⁶.

Apibendrinus minėtas tendencijas, pirmiausia, nevienodas interesų grupių galimybes ir neteisėtų metodų priimtinumą politiniame procese, išryškėja tai, ką S. Huntingtonas yra pavadinęs *pretorine politine sistema*. Būtent, *pretorinėje sistemoje* visuomenės politinio aktyvumo ir pilietiškumo neatitinka politinės institucijos, jos yra neefektyvios ir nepripažįstamos interesų grupių. Todėl valstybės valdymas tampa tiesiogine interesų grupių konfrontacija, kai kiekviena grupė pasitelkia priemones, kurios atitinka jos veiklos prigimtį ir galimybes. Taip valstybės valdymas ir politiniai sprendimai atsiduria siaurų interesų rankose⁴⁷.

Posovietinėms visuomenėms taip pat būdingas moralinių vertybių sunykimas, skurdi politinė kultūra, neišplėtotą ir nefunkcionalią demokratinių institucijų visumą⁴⁸. Vien dėl to naujosios demokratijos susiduria su didelio masto korupcijos problemomis, kai politinius sprendimus siekiama paveikti ne teisėtomis ir viešomis, o neteisėtomis ir neviešomis priemonėmis. A. Morgan teigimu, korupciją skatina trejų pusių priežastys: etinės ir kultūrinės (visuomenės mora-

⁴⁶ Interesų grupėms politinėje sistemoje tenka ypatinga tarpininko misija užtikrinant sąveiką tarp skirtingų – *makro*- (valstybės) bei *mikro*- (piliečių) – lygmenų. Interesų grupės, sudarydamos tarpinę *mezo*-lygmens grandį, sukuria priimamų sprendimų racionalumo, politikos viešumo ir valdžios institucijų informuotumo prielaidas. Tokia „trijų lygmenų“ paradigma yra funkcinės demokratijos teorijos esmė, teigianti, kad viešosios politikos turinį nulemia politinės valdžios ir interesų grupių sąveika. Apie tai žr.: Agh A., Ilonszki G., *The Second Steps*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, 1996, p. 14–17.

⁴⁷ Huntington S., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1986, p. 196.

⁴⁸ Kregar J., „Deformation of Organizational Principles: Corruption in post-socialist Societies“, *Corruption and Democracy*, 1994, p. 89; Jočienė D., „Korupcija postkomunistinėse šalyse“, *Teisės problemos*, 1997, Nr. 21, p. 81–91.

lė, religija, tradicijų ir naujovių konfliktai); ekonominės (privataus sektoriaus korupcijos toleravimas, ekonominės valstybės tarnautojų paskatos); politinės (silpnos politinės institucijos gali skatinti laužyti formalias taisykles ir ieškoti neformalių veiklos metodų)⁴⁹.

Savo ruožtu E. Hankiss pažymi, kad tam tikruose istoriniuose kontekstuose korupcijai tarpti susidaro ypač palankios sąlygos. Jis pereinamojo laikotarpio (pokomunistinės) visuomenės laiko *hibridinėmis*, nes jose ryškūs oligarchiniai ir klienteliniai principai, išteklių paskirstymas grindžiamas partiniu principu, kartu su rinkos konkurencija vyksta ir neformalus iš anksčiau paveldėti mainai⁵⁰. Būtent iš ilgai trukusio, bet netolimo sovietmečio paveldėtų mainų pavyzdys galėtų būti *blatas* – korupcinė elgsena, grindžiama horizontaliais ir neformaliais tinklais, kuriems būdingi nepiniginiai mainai ir abipusis veikiančių subjektų pasitikėjimas⁵¹. Viena vertus, *blatą* galima vertinti kaip sociokultūrinį reiškinį, neretai puikiai iliustruojantį šių dienų Lietuvos visuomenės sąmonę, kita vertus, – kaip „tarpinę“ išteklių paskirstymo ir poveikio priemonę – tarp aiškiai korupcinio kyšio ir latentiško, bet poveikio priimamiems sprendimams prasme reikšmingų pažinčių, draugysčių, giminysčių ir pan. Nėra abejonių, kad *blatas*, kaip sociokultūrinis reliktas, yra gana paplitęs reiškinys ir turi nemažai sąsajų su grynai korupcinėmis veiklomis.

Korupciją, kaip neteisėtą įtakos politiniams sprendimams darymo būdą, galima apibrėžti populiariai – tai piktnaudžiavimas viešąja galia, siekiant asmeninės naudos. Korupcija turi daugybę apraiškų, tai gali būti kyšininkavimas, piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi,

⁴⁹ Morgan A., *Corruption: Causes, Consequences, and Policy Implications*, San Francisco: The Asia Foundation, 1998.

⁵⁰ Hankiss E., „Games of Corruption in East Central Europe, 1945–1999“, Kotkin S., Sajo A. (eds.), *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*, Budapest: CEU Press, 2002, p. 243–259. Cituota iš: Palidauskaitė J., „Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo“, *Viešojo politika ir administravimas*, 2006, Nr. 18, p. 57–71.

⁵¹ Brandišauskas D., „Neformalus korupciniai santykiai šiandieninėje Lietuvoje: sampratos ir praktikos (bandymai analizuoti *blato* raidą)“, *Lietuvos istorijos studijos* 15, 2005, p. 70–79.

nepotizmas, protekcionizmas, favoritizmas, klientelizmas, neteisėtas politinių partijų, kandidatų ar rinkimų kampanijų finansavimas, taip pat – neteisėtas lobizmas⁵². Deja, remiantis Pasaulio banko, *Transparency International* ir kitais tyrimais, galima teigti, kad Lietuvoje korupcijos mastas yra gana didelis, ištisą dešimtmetį korupcijos rodikliai beveik nesikeičia ir tik paskutiniaisiais metais Lietuva priskirta prie šalių „pajėgių kontroliuoti korupciją“, grupės⁵³. Negana to, kiti tyrimai rodo, kad visuomenė yra linkusi toleruoti neteisėtas poveikio politiniams ar administraciniams sprendimams priemones, taip pat yra pakanti kyšio davimui, nes absoliučiai nepasitiki valstybės institucijomis ir mano, kad valdžia tarnauja ne visų piliečių labui, o siauroms interesų grupėms⁵⁴.

Lietuvai būdingas sociokultūrinis kontekstas, pasižymintis demokratijos vertybių ir sovietmečio relikto priešprieša, nėra palankus lobizmo institucionalizacijai. Užsienio šalių patirtis rodo, kad, siekiant šio tikslo, politinė kultūra tampa lemiamu veiksniu, nes toli gražu ne iš karto pavyksta sukurti tobulas lobizmą reglamentuojančias taisykles⁵⁵. Užtikrinti efektyvų lobizmo reguliavimą sunku tada, kai demokratija silpna ir susiduriama su jos deficito problemomis, konkrečiau – lobistinės veiklos taisyklės turi būti adekvačios politinės kultūros standartams⁵⁶.

⁵² Piliponytė J., „Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti“, *Sociologija. Mintis ir veiksmas*, 2004/2, p. 84.

⁵³ Korupcijos suvokimo indeksą (KSI) tirianti *Transparency International* šiai kategorijai šalį priskiria tada, kai KSI siekia 5,0 (kai 10 – labai skaidri valstybė, kai 0 – labai korumpuota valstybė). Apie KSI kitimą Lietuvoje 1999–2010 m. žr.: <http://www.transparency.lt/new/images/ti_ksi_2010.pdf>, 2011 04 10.

⁵⁴ Degutis M., „Lietuvos politinė kultūra visuomenės kaitos sąlygomis“, Jankauskas A. (sud.), *Politinė kultūra ir visuomenės kaita*, Vilnius, Kaunas: Naujasis lankas, 2002, p. 62–63; Palidauskaitė J., „Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo“, *Viešojo politika ir administravimas*, 2006, Nr. 18, p. 62–63.

⁵⁵ Rechtman R., „Regulation of Lobbyists in Scandinavia – a Danish Perspective“, *Parliamentary Affairs* 51, issue 4, 1998, p. 579–586.

⁵⁶ Pross A., 2007, p. 5, 9.

Šiuo aspektu gana paprasta kalbėti apie posovietines sistemas – visuomenės nuomonė apie lobizmą iš principo yra nepalanki (Lietuvos atveju negatyvioji asociacija – „lubizmas“), bet kokiam teisiniam reguliavimui priešinasi verslo subjektai, nevyriausybinių organizacijų ir t. t. Todėl susiduriama su padėtimi, kai visi – verslo asociacijos, teisės biurai, konsultacinės firmos, viešųjų ryšių bendrovės ir t. t. – vien tik atstovauja savo klientų interesams ir tariamai niekas nesiekia veikti politinių sprendimų. Nors iš esmės veikia, ir tai visi suprantama kaip „įsislaptinčius lobistus“ (angl. *covert lobbyists*)⁵⁷. Kitaip tariant, susiduriama su realios praktikos formalizavimo teisinėmis priemonėmis dilema ir, suprantama, tais, kurie tokiems sprendimams priešinasi.

Kita vertus, lobizmą institucionalizuoti nelengva ir „senojoje“ Europoje. Pavyzdžiui, pastebėta, kad Skandinavijos šalyse susiformavusios korporatyvizmo sistemos generuoja atitinkamą politinę kultūrą, „palaikančią“ tokių sistemų funkcionavimą. Tokią korporatyvinę kultūrą palaiko ir valstybė, ir interesų grupės, todėl lobistams tokioje sistemoje yra sunku ne tik integruotis, bet ir įsiteisėti. Todėl jų veikla tradiciškai vertinama kaip atstovavimas interesams, o lobizmo teisinio reguliavimo vektorius yra nukreiptas į politikus ir valstybės tarnautojus⁵⁸. Tačiau ir tai – interesų grupių skaičiaus didėjimas, ekonomikos globalizacijos, eurointegracijos procesai, informacinių technologijų plėtra ir t. t. – daro neišvengiamą lobizmo institucionalizaciją ir tokiose, korporatyvinėse, sistemose⁵⁹.

Apibendrintai galima sakyti, kad bet kurie lobizmo teisinio reguliavimo sprendimai turi būti adekvatūs politinės kultūros terpei ir į tai būtina atsižvelgti, – kad jie taptų realūs, o ne deklaratyvūs. Žinoma, jeigu siekiama, kad formalios teisinės taisyklės netaptų subordinuo-

⁵⁷ *Lobbyists, Government and Public Trust. Increasing Transparency Through Legislation*, 2009, OECD 1, p. 142–162.

⁵⁸ Rechtman R., „Regulation of Lobbyists in Scandinavia – a Danish Perspective“, *Parliamentary Affairs* 51, issue 4, 1998, p. 580–583.

⁵⁹ *Lobbyists, Government and Public Trust. Increasing Transparency Through Legislation*. 2009, OECD, vol. 1, p. 44–45.

tos neformalioms taisyklėms, o tai ypač svarbu, kai susiduriama su *sisteminės korupcijos problema*⁶⁰. R. Hrebenaro ir C. Thomaso teigimu, akivaizdu, kad Lietuvoje Lobistinės veiklos įstatymas neveikia, jį „aplenkia“ 95 proc. realiai vykstančio lobizmo“⁶¹. Jų nuomone, pagrindinės sociokultūrinės „nesėkmės“ priežastys – neigiamos visuomenės nuostatos lobizmo atžvilgiu, aukštas korupcijos lygis ir korupciniai poveikio metodai (kyšininkavimas ir asmeninės pažintys), vyraujantys verslo interesai, menki interesų grupių ištekliai ir neišplėtos poveikio strategijos bei taktikos. Pasak autorių, Lietuvoje pilietinė visuomenė yra silpna, žmonėms būdingas bendras politinio neveiksmingumo jausmas, t. y., netikėjimas, kad jie gali paveikti politinius sprendimus. Atsižvelgdami į šiuos veiksnius, R. Hrebenaras ir C. Thomasas mano, kad Lobistinės veiklos įstatymas neatitinka sociokultūrinių ir politinių realijų, yra „per griežtas ir varžantis lobistinę veiklą“, o teisinėmis priemonėmis institucionalizuoti lobistinę veiklą („nedidelėje Lietuvos populiacijoje, kai visi visus pažįsta“) gana sunku.

Išvados

Remiantis užsienio šalių patirties analize, galima teigti, kad lobizmo teisinio reguliavimo efektyvumą lemia visuma veiksnių, iš kurių svarbesni – tinkamai pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės (konkrečios teisės normos), atsižvelgimas į politinio proceso specifiką bei sociokultūrinio konteksto adekvatumas teisėtoms lobistinės veiklos standartams. Visais atvejais sutariama, kad teisėta lobistinė veikla yra labai svarbi viešo ir skaidraus politikos proceso sąlyga, korupcijos prevencijos priemonė.

⁶⁰ Morgan A., *Corruption: causes, consequences, and policy implications*, San Francisco: The Asia Foundation, 1998, p. 12.

⁶¹ Hrebenar R., Thomas C., *Interesų grupių ir interesų supratimas, jų vaidmuo ir įtaka Lietuvos valdžios politikai (tyrimo išvados)*, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.

Pirmiau minėti veiksniai ir konkretūs teisėkūros sprendimai lėmė lobizmo teisinio reguliavimo modelių (režimų) įvairovę užsienio šalyse, todėl juos tipologizuoti gana sunku. Aišku, kad kai kurios anglosaksiškos teisės tradicijos šalys (pirmiausia, JAV ir Kanada) turi brandžias lobistinės veiklos tradicijas ir tuo užsiimančių subjektų veikla šiose šalyse teisiškai reguliuojama labai išsamiai. O žemyninė Europa lobistinės veiklos teisinio reguliavimo požiūriu, galima sakyti, skyla į „senąją“ ir Vidurio ir Rytų arba posovietinę. Paskutiniu atveju nėra jokių lobistinės veiklos tradicijų, o bandymus įteisinti lobistinę veiklą lydi neigiama visuomenės ir interesų grupių reakcija, priimtiems teisės aktams trūksta teisėtumo.

Lietuva – būtent toks atvejis. Visų pirma, teisėtos lobistinės veiklos institucionalizacija susiduria su teisinio reguliavimo efektyvumo, integralumo ir betarpiškai lobistinę veiklą reglamentuojančių teisės aktų teisėtumo problemomis. Antra, lobistinę veiklą reguliuojančios teisės normos yra tarsi „užšalusios“, nes iš esmės nėra koreguojamos, atsižvelgiant į politinio proceso aktualijas, išaiškėjusias Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymo įgyvendinimo problemas. Pavyzdžiui, teisinis reguliavimas, galima sakyti, visai neveikia savivaldos lygmeniu, neatsižvelgiama į interesų grupių (asociacijų) vykdomas funkcijas – ne tik atstovavimo, bet ir poveikio politiniams sprendimams darymo, neišskiriamos lobistinės veiklos formos ir skirtingos lobistų kategorijos, neatsižvelgiama į netiesioginio lobizmo problemas (pavyzdžiui, politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimas), reguliavimas turėtų apimti ne tik teisėkūros proceso, bet ir kitus viešojo administravimo sprendimus (ypač savivaldos lygmeniu).

Lietuvos politinės sistemos principai (valdžios institucijų sąveikos modelis, atstovaujamosios valdžios institucijų rinkimų taisyklės, partinės sistemos bruožai ir t. t.) lėmė tam tikrą politikos proceso specifiką. Lietuvoje politinis procesas yra labai fragmentinis, jame dalyvauja daug skirtingų institucinių ir politinių „žaidėjų“, politinio proceso specifika ir vyraujanti politinė kultūra nemažai jų verčia siekti iškirtinio statuso. Politinio proceso struktūrinis sudėtingumas

komplikuoja interesų grupių veiklos strategijas, joms sunku pasiekti tikslus dėl išteklių trūkumo ir menko visuomenės pripažinimo. Taip atsiranda paskatos interesų grupėms veikti neviešai, t. y. įtaką politiniams sprendimams daryti neteisėtais metodais, dažnai viešąją politiką paverčiant privačia. Interesų grupių projektuojami „politikos tinklai“ pasižymi uždarmumu, privilegijuoto statuso ir partikuliaristinių interesų tradicijomis. Visa tai leidžia kalbėti apie nepalankias sąlygas teisėtam lobizmui institucionalizuoti.

Valstybės ir politikos procese veikiančių interesų grupių santykius sunku tiksliai apibrėžti. Nėra abejonių, kad struktūrinis ir funkcinis korporatyvizmo segmentas, taip pat įvairūs klientelizmo kultūriniai reliktai (pavyzdžiui, *blatas*, pažintys, nepotizmas) Lietuvos politinėje sistemoje tebėra reikšmingi politikos proceso kryptį, turinį ir „žaidėjų“ elgesį formuojantys veiksniai. Iš tiesų, remiantis kai kuriais autoriais, tokius sunkiai apibrėžiamus valstybės ir interesų grupių santykius bei politiniame procese veikiančių subjektų galias galima įvardyti kaip „kažką tokio hibridinio“ – tarp chaotiško pliuralizmo, sektorio korporatyvizmo ir mutuojančių klientelizmo atmainų. Institucionalizuoti lobizmą tokiomis sąlygomis tampa nelengvu uždaviniu.

Lietuvoje vyrauja pasyvaus pavaldinio politinė kultūra, pilietinė visuomenė yra silpna, o piliečiai neįsivaizduoja legalių priemonių reikšmės darant poveikį valstybės institucijoms. Tai yra svarbūs veiksniai, skatinantys toleruoti korupcinį elgesį, taikyti neteisėtus metodus politiniams sprendimams veikti. Iš netolimo sovietmečio paveldėti sociokultūriniai standartai lėmė visuomenėje įsišaknijusią korupcinę sąmonę, politiniame procese pasireiškiančią įvairiomis *korporatyvinės korupcijos* atmainomis – vadovavimasi siaurais interesais, partiniu favoritizmu, klienteliškumu, neteisėtu lobizmu ir t. t.

Deja, Lietuvoje visuomenės asociatyvumo ir pilietinės galios koeficientai rodikliai nėra tokie, kad būtų galima užtikrinti politinės valdžios kontrolę ir priversti valdžią elgtis taip, kaip reikalauja demokratinė sistema – viešai, skaidriai ir atsakingai. Tyrimai rodo, kad šalyje

korupcijos mastas yra didelis, o pati visuomenė apatiška neteisėtoms poveikio priemonėms, nes nebetiki, kad valdžia tarnauja visų piliečių interesams, o ne siauroms interesų grupėms. Toks sociokultūrinis kontekstas, pasižymintis demokratijos vertybių ir sovietmečio relikto priešprieša, taip pat nėra palankus lobizmui institucionalizuoti. Kitaip tariant, lobizmo teisinio reguliavimo priemonės nėra adekvačios vyraujantiems politinės kultūros standartams, todėl teisės normos yra „atmetamos“ ir tampa deklaratyvios.

Apibendrintai, pagrindiniai išanalizuoti veiksniai – instituciniai, sociokultūriniai ir teisinio reguliavimo – nėra palankūs teisėtam lobizmui institucionalizuoti Lietuvoje. Tačiau tai nereiškia, kad lobizmo nereikia institucionalizuoti teisinėmis ir, kas netgi svarbiau, *kultūrinės indoktrinacijos* priemonėmis. Kai kada tiesiog būtina pirmiau įsteigti demokratines institucijas, ir tik dėl jų veikimo formuojasi atitinkamos vertybės, t. y. institucijų veikimą palaikanti politinė kultūra, pilietinės visuomenės ir interesų grupių elgesys.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Agh A., Ilonszki G., *The Second Steps*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, 1996.

Airijos lobistų registracijos įstatymo projektas, <<http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/bills/2003/6203/default.htm>>, 2010 11 20.

Almond G., Verba S., *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1963.

Brandišauskas D., „Neformalūs korupciniai santykiai šiandieninėje Lietuvoje: sampratos ir praktikos (bandymai analizuoti *blato* raidą)“, *Lietuvos istorijos studijos* 15, 2005, p. 70–79.

Broga Š., *Interesų grupių poveikis mokesčių sistemai Lietuvos Respublikoje: atvejų analizė*, Vilnius: VU TSPMI, 2001, p. 69–126.

Buivydas S., „Pokomunistinės transformacijos tyrimų problemos“, *Politologija* 2 (22), 2001, p. 147–181.

Chari R., Murphy G., Hogan J., „Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union“, *The Political Quarterly* 78 (3), 2007, p. 422–438.

Christiansen P., Rommetvedt H., „From Corporatism to Lobbyism?“, *Scandinavian Political Studies* 22, issue 3, 1999, p. 195–221.

Degutis M., „Politinė kultūra“, Krupavičius A., Lukošaitis A., *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, p. 83–104.

Degutis M., „Lietuvos politinė kultūra visuomenės kaitos sąlygomis“, Jankauskas A. (sud.), *Politinė kultūra ir visuomenės kaita*, Vilnius, Kaunas: Naujasis lankas, 2002, p. 49–69.

Duverger M., „A New Political System Model: Semi-presidential Government“, *European Journal of Political Research* 8 (2), 1980, p. 165–187.

Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės, X priedas: Lobistų veikla Parlamente, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20101110+ANN-10+DOC+XML+V0//LT&language=LT&navigationBar=YES>>, 2010 11 20.

Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės, I skyrius, 9 str.: *Parlamentu narių finansiniai interesai, elgesio normos ir galimybė patekti į Parlamentą*, <[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20101110+RULE-009+DOC+XML+V0//LT&language=LT&navigationBar=Y ES](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20101110+RULE-009+DOC+XML+V0//LT&language=LT&navigationBar=YES)>, 2010 11 30.

Fish S., Kroening M., *The Handbook of National Legislatures. A Global Survey*, Cambridge University Press, 2009.

Frye T., „A Politics of Institutional Choice. Post-communist Presidencies“, *Comparative Political Studies* 30 (5), 1997, p. 523–552.

Griffith G., The Regulation of Lobbying, <[http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/key/TheRegulationofLobbying/\\$File/The+regulation+of+lobbying+No+5-2008+and+index.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/key/TheRegulationofLobbying/$File/The+regulation+of+lobbying+No+5-2008+and+index.pdf)>, 2010 11 10.

Grigas R., „Šiuolaikinio lietuvių nacionalinio būdo bruožai. Nerimą keliančios trajektorijos (sociosofinė kritinė apžvalga)“, *Filosofija. Sociologija*, 2003, Nr. 1, p. 22–30.

Hankiss E., „Games of Corruption in East Central Europe, 1945–1999“, Kotkin S., Sajo A. (eds.), *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*, Budapest: CEU Press, 2002, p. 243–259. Cituota iš: Palidauskaitė J., „Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo“, *Viešojo politika ir administravimas*, 2006, Nr. 18, p. 57–71.

Hausner J., „Models of the System of Interest Representation in Post-Socialist Societies: The Case of Poland“, Agh A., Ilonszki G. (eds.), *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, 1996.

Hogan J., Murphy G., Chari R., „Next door they have regulation, but not here...“: Assessing the Opinions of Actors in the Opaque World of Unregulated Lobbying“, *Canadian Political Science Review*, 2008, no 2 (3), p. 125–151.

Hrebenar R., Thomas C., „Interesų grupių ir interesų supratimas, jų vaidmuo ir įtaka Lietuvos valdžios politikai (tyrimo išvados)“, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.

Huntington S., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1986.

JAV lobizmo atskleidimo įstatymas, <http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm>, 2010 11 10.

Jočienė D., „Korupcija postkomunistinėse šalyse“, *Teisės problemos*, 1997, Nr. 21, p. 81–91.

Kanados lobistų registracijos įstatymas, <<http://www.e-laws.gov.on.ca/Dowload?dID=30871>>, 2010 11 10.

Kaiser A., „Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism“, *Journal of Theoretical Politics* 9, 1997, p. 419–444.

Kregar J., „Deformation of Organizational Principles: Corruption in Post-socialist Societies“, *Corruption and Democracy*, 1994, p. 47–60.

Morgan A., *Corruption: Causes, Consequences, and Policy Implications*, San Francisco: The Asia Foundation, 1998.

Lanzalaco L., „Interest Groups in Italy: From Pressure Activity to Policy Networks“, Richardson J. J. (ed.), *Pressure Groups*, Oxford: Oxford University Press, 1993, p. 113–130.

Lenkijos lobizmo teisėkūros procese įstatymas, <<http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>>, 2010 11 05.

„Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo nutarimas Dėl darbo grupės lobistinės veiklos įstatymo projektui rengti“, *Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys*, 1992, Nr. 4, p. 526–527.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas, <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/1998/n8l0110a.htm>>, 2011 03 30.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas, <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/n040701.htm>>, 2011 02 25.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 10 d. sprendimas, <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2005/s050210.htm>>, 2011 02 25.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. vasario 23 d. sprendimas, <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2011/s110223.htm>>, 2011 02 25.

Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas (2000 m. birželio 27 d. ir 2003 m. kovo 20 d. (nauja redakcija), <http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=102888>, 2010 11 10; <http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=208817>, 2010 11 10.

Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos ir poveikio teisės aktų leidybai įstatymas (projektas): <http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=275946&p_query=&p_tr2=>>, 2011 03 12.

Lietuvos Respublikos Seimo statuto 18 str., <http://www3.lrs.lt/pls/inter/dok-paieska.showdoc_l?p_id=386708>, 2011 02 24.

Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos atlikti tyrimai dėl korupcijos paplitimo šalies mastu ir atskirose savivaldybėse, <http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/korupcijos_zemelapis_2008.pdf>, 2011 04 10; <http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/korupcijos_aprasikos_savivaldybese_2004.pdf>, 2011 04 10.

Lobbying in a Democratic Society (European Code of Conduct of Lobbying), <<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11937.pdf>>, 2010 11.

Lobbyists, Government and Public Trust. Increasing Transparency Through Legislation. 2009, OECD, vol. 1.

Mikėnienė S., „Politinė kultūra pereinamuoju laikotarpiu“, *Filosofija. Sociologija*, 2003, Nr. 4, p. 27–33.

Makedonijos lobizmo įstatymas, <<http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>>, 2010 11 05.

McGrath C., „The Development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union“, *Journal of Public Affairs*, 2008, no 8, p. 15–32.

Morgan A., *Corruption: Causes, Consequences, and Policy Implications*, San Francisco: The Asia Foundation, 1998.

Muller E., Seligson M., „Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships“, *American Political Science Review* 88 (3), 1994, p. 635–652.

Palidauskaitė J., „Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo“, *Viešojo politika ir administravimas*, 2006, Nr. 18, p. 57–71.

Piliponytė J., „Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti“, *Sociologija. Mintis ir veiksmas*, 2004/2, p. 83–95.

Pross A., *Lobbying: Models for Regulation*, OECD, 2007.

Rechtman R., „Regulation of Lobbyists in Scandinavia – A Danish Perspective“, *Parliamentary Affairs* 51, issue 4, 1998, p. 579–586.

Regulation of Lobbyists in Developed Countries. Current Rules and Practices, <<http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/StandardsinPublicLife/PublicationsDocuments/FileDownload,2048,en.pdf>>, 2010 11 15;

Rommetvedt H., „Pluralization and Parliamentarization, and their Strategic Implications“, paper for RCLS and TPSA conference „Political Parties, Parliamentary Committees, Parliamentary Leadership and Governance“, Istanbul, 2002.

Rommetvedt H., Thesen G., „Norwegian Corporatism in Decline?“, paper for the XIV Nordic Political Science Association (NOPSA) Conference, Reykjavik, 2005.

Ronit K., Schneider V., „The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany“, *Parliamentary Affairs* 51 (4), 1998, p. 559–567.

Sedelius T., *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe (doctoral thesis)*, Orebro University, Sweden, 2006.

Transparency International, Korupcijos suvokimo indeksas (KSI), <http://www.transparency.lt/new/images/ti_ksi_2010.pdf>, 2011 04 10.

Trumpa U., Kadziauskas G., „Kaip lobizmo reguliavimas apsunkina verslo santykius su valdžia (LLRI ekspertų nuomonė)“, <<http://www.verslobanga.lt/>>, 2011 03 15.

Tsebelis G., „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science* 25 (3), 1995, p. 289–325.

Tsebelis G., *Veto Players. How Political Institutions Works*, New York: Russell Sage Publications, 2002.

Waarden F., „Dimensions and Types of Policy Networks“, *European Journal of Political Research* 21, 1992, p. 29–52.

Vengrijos lobistinės veiklos įstatymas, <<http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>>, 2010 11 05.

Visuomenės pilietinės galios indeksas (PGI), Pilietinės visuomenės institutas, <<http://www.civitas.lt/lt/?pid=74&id=78>>, 2011 04 05.

Wiszwaty M., „Legal Regulation of Lobbying in New Member States of the European Union“, Pleines H. (ed.), *Participation of Civil Society in New Models of Governance*, Bremen: Research Centre for East European Studies, 2006, p. 1–56.

Žiliukaitė R., „Ką renkamės – laisvę telktis ar likti nuošalyje?“, Žiliukaitė R., Ramonaitė A. ir kt., *Neatrasta galia. Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis*, Vilnius: Versus aureus, 2006, p. 20–42.

SUMMARY

LOBBYING IN LITHUANIA AND ABROAD: THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND INSTITUTIONALIZATION

This article presents analysis and typological classification of legal regulation of lobbying in other countries and looks for the reasons of failure to legitimize lobbying activities in Lithuania which would serve as important preventive measure against corruption. It discusses the reasons why lobbying regulation is usually ineffective. The reasons why regulation is often ineffective (dependant variable) are determined by examining the gaps in or breaches of legal regulation, the peculiarities of the political procedures within the governmental system and the degree of acceptance within the socio-cultural context to the practice of lobbying (independent variables). The

research is based on three assumptions: First: further development of legal regulation of lobbying is meagerly correlated to the realities of political processes and therefore inconsistent, the decisions taken often lack genuine broad-based political will. Second: specific political processes derived from the Lithuanian political system do not offer equal conditions for the activities of interest groups, and that is an unfavorable factor for the institutionalization of lobbying. Third: features of socio-cultural context may create a favorable environment for corrupt methods of influencing political decisions.

An analysis of foreign practice shows that the effectiveness of legal regulation is determined by a number of factors. Concrete lawmaking decisions determine the variety of models (regimes) of legal regulation in different countries, but their classification is quite complex. Certain countries of Anglo-Saxon tradition (e.g. the USA and Canada) have mature traditions of lobbying activities. Regulation there is comparatively comprehensive. Continental Europe can be divided into “old Europe” and Central-Eastern (post-Soviet) Europe. In the latter, traditions of lobbying activities are practically non-existent and every attempt at legitimization of lobbyism is met with negative reaction by the society and interest groups. The passed legal acts often lack genuine legitimacy.

In Lithuania, institutionalization of legitimate lobbying faces problems of effectiveness of legal regulation, of integrity and of the legitimacy of legal regulations. Legal norms about regulations are in a way “frozen” – not well correlated to the relevance and understanding of political processes nor their effects and implementation challenges having been revealed in the process of implementation of the Law on Lobbyism of the Republic of Lithuania. For example, the legal regulation does not cover the local government level. The functions of interest groups – not only representation but influencing political decisions – are not taken into account, the problems of indirect lobbyism (financing of political parties and electoral campaigns) are not properly emphasized. Regulation should cover not only the lawmaking process but other decisions of public administration as well, perhaps most importantly, at the local government level.

The principles of Lithuanian political system (the model of interaction of governmental institutions, the rules of election of representative government, the features of party system etc.) have determined certain specifics of political process which are fragmented in Lithuania. There are many different political and institutional players. The structural complexity of political processes complicates the activities of interest groups and the strategies they might choose to employ to influence the actions of governments at all levels. Because of the lack of resources and appreciation by society, their goals are difficult to attain. Thus incentives are created for interest groups to act “in camera” (not publicly), to influence political processes by employing illegitimate methods. This can turn any public policy into a private one. The “political nets” of

interest groups are often characterized by the traditions of reticence, privileged status and special interests. This all suggests that the environment for the regulation of lobbying is not currently favorable.

The interrelationships of the interest groups acting in policy making and the state are difficult to define. Undoubtedly some structural and functional segments of corporatism and cultural relics of clientelism, e.g. nepotism etc., still play a significant role in the political culture of Lithuania that shape the contents and the direction of political process and the behavior of the “players”. Some authors assert that such highly indefinable relations between the state and interest groups and the powers of objects acting in political process may be called a “sort of hybrid” – between *chaotic pluralism*, *sectoral corporatism* and strains of *mutant clientelism*. The challenge of regulating lobbying under such conditions is a difficult task.

Civic society is weak in Lithuania, and many citizens know little about the importance of legal means aimed at influencing governmental institutions. These factors encourage tolerance of corrupt behavior and the use of illicit methods to influence political decisions. The socio-cultural standards inherited from the Soviet system have conditioned the corrupt societal mentality that in political process is manifested in a variety of *corporate corruption* (guidance by narrow interests, clientelism, illicit lobbyism etc.).

Lithuanian indices of societal associativeness and civic power do not ensure the control of political power. They are too weakly acted upon to make the authorities act as the democratic system requires – publicly, transparently, and responsibly. Research data show the rate of corruption is high. Society is largely indifferent to illicit methods of influence because of the lack of faith in the government that is perceived to serve narrow interest groups instead of the interests of the larger society. Such socio-cultural context, often characterized by the conflict between democratic values and soviet relics, is also not favorable to effective regulation of lobbying. The currently available means of legal regulation are not commensurate with the current expectations of political culture. The potential legal norms are denied and become a mere declaration.

In summary, the current institutional, socio-cultural and legal regulative factors are not favorable to regulation of lobbying in Lithuania. That, however, should not mean that there should be no effort to implement effective, fair and democratic regulations on the process. A necessary precursor to such implementation may well require further *cultural indoctrination*. It may require the establishment of democratic institutions first. With those in place, then respective values can be formed. This will then engender the creation of adequate values, a changed political culture that will understand and support the operation of these institutions and the future democratic behavior of civic society and interest groups.